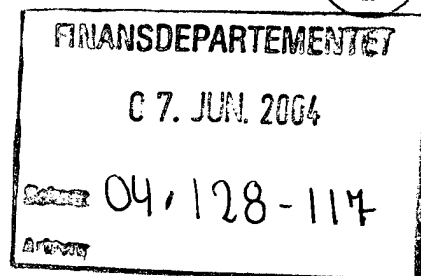


DEN NORSKE AKTUARFORENING

100 ÅR 1904 - 2004



Det Kongelige Finansdepartement
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Oslo, 4. juni 2004

Høring: NOU 2004:1 Modernisert folketrygd

Vi viser til Finansdepartementets brev av 14.01.2004 Høring av NOU 2004:1 Modernisert folketrygd – bærekraftig pensjon for framtida. Den Norske Aktuarforening, heretter kalt Aktuarforeningen, avgir med dette høringsuttalelse til NOU 2004:1 fra Pensjonskommissjonen om modernisert folketrygd.

Aktuarforeningen er en frittstående, uavhengig profesjonsforening som er åpen for alle som har aktuarutdannelse, og personer med tilsvarende kvalifikasjoner. Foreningens formål er å fremme utøvelsen av aktuarfaget og medlemmenes felles interesser slik dette er nærmere utdypet i formålsparagrafen. Ved siste årsskifte hadde foreningen 240 medlemmer. Praktisk talt alle aktuarer som har arbeidet med forsikringsfaglige spørsmål noen år, er medlemmer av foreningen.

Aktuarforeningen vil generelt uttale at vi er enige i at det er behov for å modernisere dagens folketrygd, sett i lys av forventet utvikling i den yrkesaktive del av befolkningen sammenlignet med utviklingen i antall pensjonister. Hvilken retning denne modernisering skal ta, og på hvilke områder, er i hovedsak politiske spørsmål som vi bare i liten grad finner det naturlig for vår forening å uttale seg om. Vår uttalelse er derfor konsentrert om områder av mer aktuarfaglig karakter.

Kommentar til modellen for alderspensjon

Modernisert folketrygd er i utgangspunktet definert som et ytelsesbasert alderspensjonssystem, dvs at den enkelte suksessivt opptjener rett til bestemte, inntektsavhengige pensjonsytelser. De opptjente rettighetene akkumuleres år for år gjennom hele den yrkesaktive karriere. Det er denne opptjeningen av pensjonsrett, justert for effekten av *delingstallet*, som med endelig virkning bestemmer alderspensjonen i modernisert folketrygd.

Det foreslås samtidig en egen premie for den inntektsavhengige alderspensjonen, foreløpig anslått til 17,5% av årlig pensjongivende arbeidsinntekt. Kommisjonen oppgir som hensikt med forslaget å tydeliggjøre sammenhengen mellom hva som betales inn, hva man tjener opp og hva man får tilbake fra folketrygdens alderspensjon. Kommisjonen uttaler eksplisitt at

sammenhengen mellom inn- og utbetalingene til pensjonssystemet for den enkelte er styrket, og at pensjonspremien mer vil fremstå som innbetaling til egen pensjon.

Som vi kommer nærmere tilbake til nedenfor, er det vanskelig for Aktuarforeningen å se at det kan etableres en slik kontomessig sammenheng mellom de to sentrale elementene i modellen for modernisert folketrygd, dvs ytelsen som opptjenes og premien som betales.

Etter vår oppfatning vil det være nødvendig å gjøre et prinsipielt valg mellom *a)* en rendyrket modell for opptjening av pensjonsytelser, eller *b)* en oppsparingsordning av alderspensjonsformue (uten at denne oppsparingene dermed behøver å fonderes).

Velges alternativ *a)*, vil det være et naturlig krav at den yrkesaktive fortløpende informeres om utviklingen av de opptjente rettighetene, og at effekten av delingstallet fortløpende inkorporeres i reguleringen, dvs som en justering av lønnsindekseringen. Dette vil sikre kontinuiteten i ytelsene gjennom hele opptjeningsperioden og over i utbetaling. Slike krav til forutsigbarhet og informasjon synes å være i samsvar med kommisjonens intensjoner.

Aktuarforeningen anser det imidlertid som lite meningsfylt at det samtidig konstrueres en hypotetisk pensjonsformue for den enkelte, som til enhver tid skal motsvare de opptjente alderspensjonsrettighetene. Spesielt siden en fast prosent av årets pensjongivende inntekt, samme prosentsats på alle alderstrinn, ikke vil kunne fungere som pensjonspremie i et slikt ytelsessystem.

Velges alternativ *b)*, vil det være pedagogisk enkelt å få forståelse for hvilken virkning utnyttelsen av fleksibel pensjonsalder vil ha for fastsettelsen av alderspensjonen, og også virkningen av endret delingstall over tid. Ikke minst vil den enkelte oppleve et klarere individuelt eierskap til alderspensjonsmidlene (selv om de ikke er fondert). Ifølge Pensjonskommisjonen er følelsen av et slikt individuelt eierskap noe av det vesentligste som ønskes oppnådd med den foreslåtte modellen. Det gjenstår likevel en utredning av hvordan de aktuelle pensjonsinnskuddene skulle betjenes avkastningsmessig i et slikt sparesystem, eventuelt ved å erstatte avkastning med lønnsindeksering.

Under alternativ *b)* vil den enkelte presist kunne få informasjon om utviklingen av sin pensjonsformue, men vil naturlig nok ikke kunne få den presise informasjon om opptjent ytelse som under alternativ *a)*.

Øvrige kommentarer i sammendrag

- **Vedr. delingstallet**

Pensjonsopptjeningen er foreslått til 1,25% av inntektsgrunnlaget det enkelte år. Dette opptjeningsprinsippet og det pensjonsnivået dette gir er på mange måter et sentralt budskap fra Pensjonskommisjonen. Etter Aktuarforeningens syn har ikke kommisjonen vært presis nok i beskrivelsen av delingstallets virkning for det faktiske pensjonsnivået. Vi peker bl a på at det forventningsmessig ikke vil være noen kommende pensjonister som vil få alderspensjonen beregnet ut fra opptjeningsfaktoren 1,25%, uten korreksjon.

Pensjonskommisjonen legger til grunn at arbeidsmarkedet er slik at forlenget yrkesdeltakelse er mulig og at arbeidstakernes helse ikke er til hinder for dette. Vi mener at dette er forhold som man ikke uten videre kan ta for gitt.

- **Vedr. informasjon om opptjente rettigheter**

Kommisjonens forslag til modernisert folketrygd er et ytelsesbasert system. Aktuarforeningen vil peke på betydningen av forutsigbarhet og kontinuitet i informasjonen om utviklingen av de opptjente rettighetene.

- **Vedr. fondering**

Kommisjonen foreslår å knytte en viss grad av fondering til folketrygden, likevel utelukkende til alderspensjonsdelen. Etter Aktuarforeningens oppfatning synes det naturlig å inkludere alle pensjonsytelsene under en slik fonderingsbase, dvs at alle pensjonsforpliktelsene hensyntas ved måling av fonderingsgraden. Dette ikke minst ut fra hvilket nivå folketrygdens faktiske forpliktelser knyttet til uførepensjon nå har nådd.

- **Vedr. uførepensjon**

Aktuarforeningen anser det ikke tilrådelig at forslaget om nytt system for alderspensjonsopptjening behandles før det samtidig kan tas stilling til hvilke konsekvenser en slik endring vil måtte ha for folketrygdens uførepensjon.

Vi har nedenfor gitt noen utfyllende kommentarer knyttet til enkelte hovedområder. I avsnittsoverskrifter er angitt hovedområde samt hvilke kapitler i utredningen kommentarene er knyttet til.

Delingstall (kapittel 7)

Rapporten refererer til at Statistisk Sentralbyrå har foretatt fremskrivninger som viser at gjennomsnittlig antall opptjeningsår i folketrygden i dagens system er anslått til ca 43 år for både menn og kvinner. Deretter har rapporten i stor grad benyttet 43 opptjeningsår i sine regnestykker og "typeeksempler". De 43 årene er derfor blitt avgjørende for fastsettelsen av både opptjeningsfaktoren og skattleggingen.

Pensjonskommisjonen har foreslått en opptjeningsfaktor på 1,25% av lønnen hvert år. Dette tallet ser blant annet ut til å være begrunnet i at en opptjeningsperiode på 43 år i modernisert folketrygd vil gi en kompensasjonsgrad på ca 54% av inntektsgrunnlaget før skatt ($43 \text{ år} * 1,25\% = 53,75\%$). Kommisjonen mener dette er en rimelig kompensasjonsgrad.

Opptjeningsfaktoren er derfor et resultat av hva Pensjonskommisjonen mener nivået på en fornuftig fremtidig alderspensjon i modernisert folketrygd bør være, gitt at vedkommende har vært i jobb i 43 år. Normalt må vurderinger av kompensasjonsgraden vurderes ut fra sluttlønn. Ofte vil opptjeningsårene omfatte år med lav inntekt, f.eks. sommerjobber, deltidsjobber under studier og år med omsorg av små barn. Kompensasjonsgraden vil da bli lavere enn 54% av sluttlønn. Hvis man f.eks. de første ti opptjeningsår har en inntekt på 50% av gjennomsnittlig inntekt de neste 33 årene, vil kompensasjonsgraden bli redusert til 47,5%. Vurderingen av hva som er en "rimelig" kompensasjon synes derfor å bygge på forutsetninger som neppe vil være reelle.

Pensjonskommisjonen ønsker å tydeliggjøre sammenhengen mellom hva som betales inn, hva man tjener opp og hva man får tilbake i folketrygdens alderspensjon. De foreslår derfor innføring av en egen premie for den inntektsavhengige alderspensjonen fra folketrygden på anslagsvis 17,5% av årlig arbeidsinntekt. Premien skal fordeles mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Tallet er basert på beregninger som viser hvor stor pensjonspremie må være for å oppnå en pensjonsprosent på 54 etter 43 års opptjening. Beregningen er kommentert på

s. 140 (fotnote 5), men vi kan ikke se at det fremgår klart hvilke beregningsforutsetninger som er lagt til grunn.

En av målsetningene til Pensjonskommisjonen var å foreslå et fremtidig pensjonssystem som er enklere og mer oversiktlig. Bruken av en fast opptjeningsfaktor bidrar i utgangspunktet i sterk grad til dette.

Vi ser behovet for kostnadskontroll fremover. Innføringen av delingstallet er i seg selv en modell for å oppnå dette. Vi synes imidlertid at Pensjonskommisjonen i liten grad har fokusert på at delingstallet faktisk medfører lavere årlig pensjon og at enkelheten og forutsigbarheten reduseres. Kommisjonen har heller ikke gått nærmere inn på hvordan delingstallet for det enkelte årskull skal fastsettes. Som kommisjonen selv har redegjort for er delingstallet en vesentlig faktor for kostnadskontrollen i den moderniserte folketrygden, og av den grunn er det viktig at det fastsettes etter nøyaktige aktuarielle metoder.

Delingstallets funksjon er å være en fordelingsnøkkel slik at opptjent livsvarig pensjon ved alder 67 år blir redusert når levealderen øker. Vi oppfatter det slik at delingstallet skal settes til 1 for det kullet av alderspensjonister som fyller 67 år i 2010. For hvert nytt pensjonistkull, eventuelt intervall av pensjonistkull, skal forventet levealder ved fylte 67 år fastsettes. Etter hvert som forventet levealder øker, vil delingstallet bli større og større. Delingstallet skal ikke endres etter at alderspensjonen har begynt å løpe. Så fort delingstallet settes høyere enn 1, oppfatter vi at modernisert folketrygd har startet en utvanning av den enkle og forutsigbare beregnede alderspensjonen. De i starten lovede 1,25% av lønnen er ikke lenger reelle. Dette skaper stor grad av usikkerhet og tvil om hvilken pensjon man faktisk vil få i fremtiden. Vi antar de fleste ikke vil ha noe forhold til utregningen av delingstallet og tilliten til modernisert folketrygd som et forutsigbart system svekkes.

Pensjonskommisjonen syntes at et kompensasjonsnivå på 54% av lønnen var et rimelig nivå på alderspensjonen, men etter innføring av delingstallet vil ikke dette kompensasjonsnivået lenger være gjeldende. Kommisjonen har imidlertid løst dette ved å anta at delingstallet vil motivere til flere år i jobb for å kompensere for nedjusteringen av alderspensjonen. Pensjonskommisjonen legger til grunn at arbeidsmarkedet er slik at forlenget yrkesdeltakelse er mulig og at arbeidstakernes helse ikke er til hinder for dette. Vi mener at dette er forhold som man ikke uten videre kan ta for gitt. Den sterke oppfatningen om lengre yrkesdeltakelse pga effekten av delingstallet må nødvendigvis medføre at antall opptjeningsår øker fra de 43 årene til noe som er høyere. Dette har igjen betydning for den antatte skattesatsen på 17,5%, jf forutsetningene som er lagt til grunn for fastsettelse av denne.

Modernisert folketrygd vil bli innført fra 2010, men første kull alderspensjonister som vil få alderspensjonen delvis beregnet etter de nye reglene vil bli pensjonert i 2018. På de 8 årene fra 2010 vil delingstallet være større enn 1 ut fra forventningene om økt levealder. Det vil derfor aldri bli alderspensjonister som vil få alderspensjonen beregnet ut fra opptjeningsfaktoren på 1,25% uten ytterligere korreksjon. Som en illustrasjon bør det også bemerkes at personer født i 1965 vil være de første som får beregnet alderspensjonen fullt ut etter de nye reglene i modernisert folketrygd. Disse pensjoneres i 2032. Basert på tabell 7.4 side 128 i rapporten kan forventet delingstall i 2032 anslås til 1,1214. Dette innebærer en forventet kompensasjonsgrad på $1,25\% * 43 \text{ år} / 1,1214 = 47,9\%$ hvilket er langt lavere enn de 54% som Pensjonskommisjonen har lagt til grunn som et rimelig nivå.

I rapportens 4. hovedkonklusjon på side 12 heter det at "...den enkelte må få god informasjon om forventet delingstall og årlig pensjon i god tid før pensjonering." Vi oppfatter det som

avgjørende at arbeidstakerne i alle aldre fortløpende får vite hvilket delingstall som er benyttet på nye alderspensjonister og hvordan dette delingstallet påvirker forventet alderspensjon for de som ikke har fylt 67 år. Dette betyr at alle til enhver tid bør få tallfestet hva de opprinnelige 1,25% har av verdi.

Det stadfestes at delingstallet også skal omfatte garantipensjonen. Konsekvensen må da være at ulike alderskull med garantipensjon vil ha ulike nivåer på alderspensjonen. Vi oppfatter det derfor som feilaktig at det i rapportens side 124, nederst høyre spalte sies at "Pensjonister fra ulike alderskull vil altså motta samme garantipensjon".

Kontoutskrift (kapittel 7)

Pensjonskommisjonen gir i kapittel 7 (7.5 "Et klarere individuelt eierskap til folketrygden") uttrykk for at et nytt pensjonssystem bør føre til et klarere eierforhold for den enkelte til de offentlige pensjonsrettighetene man har tjent opp. Dette vil man få frem ved at det klarere synliggjøres at en viss del av skatte- og avgiftsinnbetalingene faktisk er premie til egen alderspensjon. Premien skal innkreves med samme sats på alle inntekter som er pensjonsgivende, og bare på disse. Kommisjonen har foreløpig beregnet at en slik pensjonspremie bør utgjøre om lag 17,5 % av pensjonsgivende inntekt for å sikre en pensjonsopptjening på 1,25 % av den samme inntekten pr. år, eller en pensjonsprosent på 54 etter 43 års opptjening som kommisjonen selv foretrekker å uttrykke det.

Kommisjonen ser for seg en årlig kontoutskrift til det enkelte medlem. Kontoutskriften skal vise hvor store pensjonsrettigheter den enkelte har opparbeidet og hvordan denne pensjonsretten har endret seg i løpet av året "som følge av premieinnbetalinger fra den enkelte og vedkommendes arbeidsgiver, godskrevet premie for omsorgsarbeid mv, lønnsindeksering av tidligere opparbeidede rettigheter og dødelighetsarv". Kontoutskriften skal også vise utviklingen i pensjonsformuen.

For at et konsept med en pensjonskonto skal henge sammen må det være balanse mellom det som kommer inn på kontoen til enhver tid og verdien av de pensjonsrettigheter som erverves til enhver tid. Forutsatt at faktisk forløp med hensyn til avkastning, dødelighet osv. er i overensstemmelse med det som er forhåndsstipulert, vil det da også være balanse mellom det som er akkumulert på kontoen og verdien av de samlede pensjonsrettigheter som er opparbeidet.

Pensjonskommisjonens skisse av en pensjonskonto ser ikke ut til å være i balanse på den måten som er beskrevet ovenfor. Det kan virke som om man ser for seg en kontoutskrift som dels bygger på et innskuddsbasert system, og dels på et ytelsesbasert system. På den ene siden skal kontoen vise årets pensjonspremie, som for så vidt er lett forståelig og kommuniserbar. På den andre siden skal man vise endring i opparbeidet pensjonsrett, som også er enkelt og greit når den defineres som 1,25 % av årets pensjonsgivende inntekt samt indeksering mv. av tidligere opptjening. Det er når pensjonsretten omdefineres til pensjonsformue, som antakelig best kan tolkes som forsikringsteknisk kontantverdi av akkumulert 1,25 % pensjonsopptjening regnet med dødelighet svarende til fødselskullet 1943 (som går i pensjon i 2010), at det ikke lenger er balanse i pensjonskontoen. Den enkeltes pensjonspremie, beregnet som en fast prosent av årets pensjonsgivende inntekt, svarer ikke til verdien av årets opptjente pensjonsrett (selv om den kan gjøre det på et utjevnet aggregert nivå over tid). En kontooppstilling, slik begrepet vanligvis forstås i bank og forsikring, vil man bare kunne få til å "gå opp" hvis den betalte pensjonspremie erstattes med den forsikringstekniske kontantverdien av årets 1,25 % opptjening.

Etter vår oppfatning har informasjon om den enkeltes "pensjonsformue" liten verdi. Så lenge det ikke er en klar forbindelse mellom pensjonspremien og formuesutviklingen har det liten hensikt å sammenstille disse størrelsene i en kontooppstilling. Vi ser allikevel at beregning av pensjonsformuen på makronivå, eller egentlig statens samlede pensjonsforpliktelse, sammen med oppgave over hvor stor del av denne som er fondert til enhver tid, er nyttige opplysninger som grunnlag for nødvendige politiske beslutninger.

Den viktigste informasjon til medlemmene må være hvordan opptjent pensjonsrett, i form av årlig pensjonsbeløp, har utviklet seg siden i fjor gjennom indeksregulering og årets nye opptjening. I tillegg bør det informeres om hva man kan forvente å få ved 67 år (kanskje også 65 og 70) gitt fremtidig pensjongivende inntekt på nivå med siste år, eventuelt lik gjennomsnittet av tidligere opptjeningsår. Denne informasjonen vil i utgangspunktet være i "2010-kroner". Den må derfor suppleres med relevant informasjon om delingstallet, både det aktuelle for årets nye pensjonister, og hva det ventes å bli når det enkelte medlem når 67 år.

Som nevnt innledningsvis under dette kapitlet om kontoutskriften ønsker Pensjonskommisjonen et klarere eierforhold for den enkelte til de opptjente pensjonsrettigheter. Vi antar at også etterlatte- og uførepensjoner vil være en del av disse pensjonsrettigheter, og at kontoutskriften må gi dekkende informasjon om disse .

Fonderingssspørsmål (kapittel 10)

Pensjonskommisjonen foreslår å etablere som langsiktig målsetning at den samme fonderingsgrad som er til stede ved iverksettelsen av modernisert folketrygd skal opprettholdes over tid. Aktuarforeningen går ikke nærmere inn på de pensjons- og samfunnspolitiske aspekter knyttet til dette spørsmålet. Imidlertid mener vi at de tekniske forutsetninger for at målsetningen kan oppnås, ikke er tilstrekkelig utredet og dokumentert.

Hvordan verdien av påløpte pensjonsforpliktelser utvikler seg over tid vil være bestemt av faktorer som fremtidig lønnsnivå, yrkesdeltagning, levetid osv.. På den annen side vil verdiutviklingen for det foreslåtte pensjonsfondet være bestemt av budsjettbalansen og av fondets kapitalavkastning. Det er da i utgangspunktet ingen direkte sammenheng mellom hvordan pensjonsforpliktelser på den ene side og pensjonsfondet på den annen side utvikler seg over tid.

Pensjonskommisjonen drøfter risikoen som er knyttet til verdiutviklingen både for pensjonsforpliktelsen og for pensjonsfondet, og foreslår opprettet en mekanisme med et bufferfond for å fange opp slike tilfeldige svingninger som kan gjøre seg gjeldende fra år til år. Et slikt bufferfond er egnet til å absorbere svingningsrisiko, men kan ikke løse det grunnleggende problem at de underliggende langsiktige trender for økning i pensjonsforpliktelser og pensjonsfond ikke nødvendigvis er sammenfallende.

Problemstillingen forsterkes ytterligere ved at fonderingsgraden foreslås målt som andel av BNP. Fonderingsgradens utvikling over tid vil da være bestemt av tre økonomiske størrelser – hhv. pensjonsforpliktelser, pensjonsfond og BNP – som følger hver sine "økonomiske baner" uavhengig av hverandre.

Etter Aktuarforeningens oppfatning er det behov for å analysere nærmere hvor realistisk det er å opprettholde samme fonderingsgrad som ved iverksettelsen av modernisert folketrygd.

Særlig fordi det foreslås å benytte fonderingsgraden som en "temperaturmåler" på systemets bærekraft, er det viktig at man på forhånd har analysert denne problemstillingen grundig.

Aktuarforeningen vil videre påpeke at forslaget til fondering omfatter bare folketrygdens alderspensjon. De argumenter som anføres for å ha en viss fondering bør etter Aktuarforeningens oppfatning gjelde tilsvarende for folketrygdens øvrige pensjoner, og det kan derfor synes naturlig å inkludere alle pensjonsytelser ved måling av fonderingsgraden. Dette vil gi et riktigere bilde av fonderingen av Statens samlede påløpte pensjonsforpliktelser. Ettersom de løpende utbetalinger av uførepensjon, sykepenge og medisinsk rehabilitering m.m. nå er kommet opp i samme størrelsesorden som for alderspensjon er dette en problemstilling av vesentlig økonomisk omfang.

Pensjonskommisjonen mener at det er ønskelig at pensjonsforpliktelsene i Statens Pensjonskasse fonderes fullt ut. Vi kan imidlertid ikke se at det er anvist dekning for slik fondering. Realiteten er vel derfor at det er flere fonderingsformål som konkurrerer med hverandre ved iverksettelse av modernisert folketrygd, og det blir en selvstendig problemstilling om disse formålene kan realiseres samtidig.

Offentlige pensjonsordninger (kapittel 11)

Pensjonskommisjonen diskuterer grunnleggende endringer i de offentlige tjenestepensjonsordningene. Etter Aktuarforeningens oppfatning er det i første rekke pensjonspolitiske vurderinger og arbeidsmarkedsmessige forhold som må ligge til grunn for en fremtidig utforming av tjenestepensjonssystemet i offentlig sektor, og vi finner det ikke naturlig for vår forening å gå nærmere inn på dette.

Vi har imidlertid oppfattet kommisjonen slik at teknikken med delingstall er foreslått gjort gjeldende også for offentlig tjenestepensjon, etter samme retningslinjer som for modernisert folketrygd. En slik mekanisme med automatisk nedskalering av ytelsesnivået for fremtidige generasjoner av pensjonister i takt med deres økende levetid, vil etter Aktuarforeningens oppfatning passe dårlig inn i det rendyrkede ytelsesbaserte pensjonssystem som man har i offentlig sektor. Hvis økte pensjonskostnader som følger av økt levetid skal dekkes inn ved reduserte ytelser, vil det i et ytelsesbasert pensjonssystem være naturlig at dette i stedet skjer ved aktiv beslutning om at ytelsesnivået settes ned.

Delingstallet er foreslått gjort gjeldende som obligatorisk for offentlig tjenestepensjon, mens spørsmålet ikke er drøftet for private tjenestepensjonsordninger. Aktuarforeningen kan ikke se at Pensjonskommisjonen har begrunnet nærmere hvorfor offentlig tjenestepensjon bør komme i en annen stilling enn privat tjenestepensjon når det gjelder dette spørsmålet. Å skille mellom offentlig og privat tjenestepensjon på denne måten, er formodentlig basert på en oppfatning av at det kan trekkes en klar skillelinje mellom de to typer pensjonsordninger, mens realiteten er at grensen blir stadig mer flytende. Dette gjelder både for virksomhetenes adgang til å velge mellom offentlig og privat pensjonsplan og for leverandøraspektet. Det forhold at private livsforsikringsselskaper nå tilbyr kollektiv pensjonsforsikring til offentlig sektor vil reise særlige problemstillinger i relasjon til spørsmålet om delingstall for offentlige pensjonsordninger. Konesjonsvilkårene for private livsforsikringsselskaper er basert på at levetidsrisikoen for ytelsesbaserte pensjonsordninger overføres til livsforsikringsselskapet med endelig virkning når premien er betalt, og det vil bryte med dette prinsippet å innføre delingstall for offentlige pensjonsordninger organisert som kollektiv pensjonsforsikring i privat livsforsikringsselskap. For private pensjonsplaner som ved fastsettelse av ytelsene har tatt hensyn til opptjente rettigheter fra tidligere medlemskap i offentlige pensjonsordninger,

vil delingstallet også representere et forstyrrende element som kan medføre at den reduksjon i offentlig tjenstepensjon som delingstallet innebærer automatisk må kompenseres i den private ordningen.

Private pensjonsordninger (kapittel 11)

Pensjonskommisjonen drøfter i kapittel 11 enkelte problemstillinger for private tjenstepensjonsordningers tilpasning til modernisert folketrygd. Etter vår oppfatning er det behov for nærmere avklaring av disse tilpasningsspørsmålene.

Enkelte sentrale problemstillinger som det må tas stilling til, er:

- Tidligpensjonering, herunder:
 - Skal det legges til rette for dette, i så fall som obligatorisk eller som frivillig?
 - Skal reduksjonen i pensjonsytelsen fastsettes på nøyaktig samme måte som i folketrygden, eller skal det benyttes en selvstendig omregning som vil være "aktuarielt nøytral" med pensjonsordningens eget beregningsgrunnlag?
 - Forholdet mellom tjenstepensjonsordningens alderspensjon og uførepensjon.
- Standardberegning av stipulert folketrygd:
 - Skal det gis preskriptive regler for dette, eller skal det være opp til pensjonsordningene selv å fastsette beregningsmetode?
 - Er det aktuelt å legge til rette for at tjenstepensjonsordningene kan innhente data om faktisk pensjonsopptjening for sine medlemmer?
- Forholdsmessighetsprinsippet: Skal dette videreføres, og hvordan skal det i så fall presiseres og anvendes i praksis?

Av hensyn til de berørte parter bør avklaring av tilpasningsspørsmålene finne sted før modernisert folketrygd iverksettes.

Uførepensjon (kapittel 12)

Kapittel 12.2 omhandler forholdet til folketrygdens uførepensjon (s. 282 til 288).

På side 283 står det: "Kommisjonen vil således ikke konkretisere en eventuelt ny uførepensjonsmodell i lys av det som foreslås når det gjelder alderspensjon. Likevel har kommisjonen funnet det hensiktsmessig å drøfte enkelte av de mest sentrale spørsmålene forslaget om modernisert folketrygd reiser i forhold til dagens uførepensjonssystem." Det blir diskutert noen problemstillinger som kommisjonen påpeker at det blir viktig å ta stilling til i det videre arbeidet. På side 286 står det: "Spørsmål som må vurderes og tas stilling til i det videre arbeidet er hvordan alderspensjonen skal beregnes for personer som har mottatt uførepensjon, fra hvilket tidspunkt overgang til alderspensjon skal foregå, og den øvre aldersgrense for når det skal være mulig å ta ut uførepensjon."

I diskusjonen om disse spørsmålene tilrår Pensjonskommisjonen følgende konklusjoner:

- overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon bør skje ved fylte 67 år
- siden overgang og omregning til alderspensjon skal skje ved fylte 67 år bør også uførepensjonister omfattes av ordningen med delingstall
- uførepensjon skal kunne innvilges mellom fylte 62 og 67 år
- varig uførepensjon lønnsindekseres
 - det bør vurderes om det skal gjelde samme indeksering som for alderspensjon fra fylte 62 år
- det bør være mulig å kombinere jobb og uførepensjon.

Det blir påpekt at disse spørsmålene må utredes nærmere i forbindelse med videre utredning av folketrygdens fremtidige uføresystem. Pensjonskommisjonen sier selv på side 288: "Med mulighet for uttak av uførepensjon etter fylte 62 år og fortsatt opptjening av alderspensjonsrettigheter frem til fylte 67 år, kan uførepensjon bli et gunstigere tilbud enn frivillig uttak av en varig avkortet alderspensjon fra fylte 62 år. Bedre uføreytelser enn alderspensjon etter fylte 62 år, vil dermed kunne føre til et betydelig press på uførepensjonsordningen."

Aktuarforeningen mener at dette er viktige avklaringer som det er vanskelig å se isolert fra moderniseringen av alderspensjonen fra folketrygden. Kommisjonen foreslår samtidig at statens økonomiske bidrag til tidligpensjonering konsentreres om folketrygden. I den grad partene i arbeidslivet velger å videreføre AFP-ordningen, vil dette bli uten økonomisk bidrag fra staten. I 2001 hadde, i følge Pensjonskommisjonens rapport, om lag 40 prosent av alderspensjonistene vært uføre før de ble alderspensjonister. Når vi kjenner til de siste års utvikling innen uførhet i Norge, er det grunn til å tro at den foreslåtte endringen av AFP-ordningen vil medføre et ytterligere press på uførepensjonen. Etter vår oppfatning er det av vesentlig betydning at det er et balansert regelverk i forholdet mellom alderspensjon og uførepensjon. Det er avgjørende at det ikke fremstår som vesentlig mer økonomisk gunstig for den enkelte å få innvilget uførepensjon fremfor alderspensjon. Vi finner det svært betenkelig å vurdere en modernisering av alderspensjonen med de prinsipper for uttak av førtidspensjon som kommisjonen legger til grunn, uten samtidig å vurdere hvordan uførepensjonen fra folketrygden skal fungere.

Rapporten "Folketrygden Nøkkeltall 2003" viser en sterk vekst i de samlede utgiftene for uførhet og rehabilitering, samt sykepenger. I de siste årene har de ligget på samme nivå eller oversteget de samlede utgiftene for utbetalinger knyttet til alderspensjoner fra folketrygden. Det kan neppe være riktig fokus å bare se på alderspensjon når uførepensjon/sykepenger utgjør en så stor del av folketrygdens kostnader.

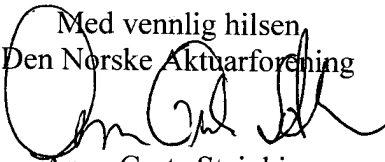
Avsluttende kommentarer

Vi har i denne høringsuttalelsen pekt på forhold som etter vår vurdering betinger nærmere utredning før en modernisering av folketrygden blir iverksatt. Dette omfatter bl.a.:

- delingstall
- kontoutskrift
- fondering
- private tjenstepensjonsordninger
- uførepensjon

uten at denne oppstillingen må oppfattes som uttømmende. Noen av disse forholdene har Pensjonskommisjonen selv berørt i sin utredning. I det videre arbeid vil det på mange områder være nødvendig med aktuariell kompetanse, og Aktuarforeningen stiller seg her gjerne til disposisjon.

Med vennlig hilsen,
Den Norske Aktuarforening



Anne Grete Steinkjer
(Formann)